

## Introduzione

Lo sviluppo industriale e la crescita demografica hanno indotto il mercato alimentare ad adeguare la produzione e la commercializzazione degli alimenti in una varietà di prodotti, caratterizzati e diversificati secondo un sistema di informazioni trasmesse dal produttore al consumatore finale. In questa direzione la Politica UE, attraverso il meccanismo dei regolamenti, ha provveduto a disciplinare *la fornitura di informazioni nell'etichettatura alimentare; al fine di garantire la tutela della salute pubblica, gli interessi economici del consumatore ed il corretto funzionamento del mercato*. Queste macroaree rappresentano i centri nevralgici di partenza e conclusione degli interventi operati nel diritto alimentare a tutela del consumatore. La costruzione dell'etichettatura, la presentazione, nonché la relativa pubblicità è disciplinata dal Regolamento n. 1924/2006/CE *relativo alle indicazioni nutrizionali e salutistiche fornite sugli alimenti* e successivamente confluito nel recente *Reg. (CE) n. 1169/2011* quale misura armonizzante e corpus unico ed uniforme in materia. Questi due provvedimenti descrivono il contenuto *dell'etichettatura alimentare* che si articola in due categorie *di informazioni: obbligatorie e facoltative* che corrispondono a due livelli di comunicazione commerciale, rispettivamente *generale e particolare*, a seconda delle esigenze del consumatore e della tipologia del prodotto. Le indicazioni obbligatorie sono presenti sulla generalità degli alimenti in

commercio e permettono al consumatore la comprensione del *contenuto minimo* ovvero la descrizione degli *elementi essenziali* che identificano l'alimento. Tali profili saranno analizzati nel primo capitolo, che offre dunque una visione generale dell'etichettatura alimentare, dagli obiettivi di fondo della regolamentazione europea, passando per l'exkursus storico-normativo ed infine classificando le informazioni obbligatorie fornite sugli alimenti ai consumatori. Le informazioni vengono poi analizzate nelle pratiche commerciali fra imprese e consumatori con attenzione particolare al ruolo assunto dalla diligenza professionale e al fenomeno delle asimmetrie informative la cui soluzione è prospettata nei principi di leale comunicazione commerciale. Dopo aver trattato l'aspetto generale della normativa, nel secondo capitolo ci si soffermerà su aspetti specifici relativi alle Istituzioni europee e alle Autorità nazionali a tutela del consumatore.

L'analisi si incentrerà dunque sull'aspetto più significativo delle indicazioni nutrizionali e salutistiche ovvero i nuovi segni distintivi dei prodotti alimentari disciplinati nel Regolamento (CE) n. 1924/2006 e soggetti alla procedura di autorizzazione svolta dall'EFSA.

La regolamentazione (CE) n.1924/2006 disciplina invero le *informazioni facoltative* a cui appartengono *le indicazioni nutrizionali o salutistiche fornite sugli alimenti c.d. Health and Nutrition Claims*. In merito a tali informazioni il produttore ha facoltà di arricchire volontariamente l'etichettatura alimentare mediante l'inserimento di menzioni, messaggi, *diciture aggiuntive* che esaltano *i vantaggi nutrizionali e/o i benefici fisiologici* derivanti dal consumo dell'alimento e assenti in altri prodotti simili, ad esempio “ *Light / Leggero; A basso contenuto di grassi, Senza zuccheri e così via* ”.

La presentazione delle suddette informazioni sull'etichettatura, in pubblicità o attraverso mezzi di comunicazione di massa è ammessa solo

se conforme alle condizioni generali dettate nel atto comunitario. E' dunque indispensabile che le indicazioni fornite siano veritiere, coerenti ed effettivamente corrispondenti al contenuto dell'alimento, nelle quantità indicate per produrre gli effetti nutrizionali o fisiologici dichiarati che dovranno essere verificati da pareri scientifici generalmente accertati. La fondatezza scientifica operata dall'EFSA *verifica la reale corrispondenza fra nutrizione e salute e garantisce la sicurezza alimentare* riguardo la valutazione scientifica dei rischi nella catena di produzione alimentare, dei mangimi ed il benessere animale, *affinché sia assicurata la libera circolazione di prodotti privi di rischi per la salute umana*. La Comunità UE attraverso l'Agenzia Europea per la Sicurezza Alimentare ha elaborato una procedura di autorizzazione delle indicazioni nutrizionali e salutistiche fornite sugli alimenti, la cui formulazione e presentazione sia suffragata da valutazioni tecniche e pareri scientifici pienamente conformi agli standard internazionali di sicurezza e qualità richiesti.

Per scongiurare rischi concreti alla salute pubblica e correggere le asimmetrie informative sorte nelle pratiche commerciali fra impresa e consumatore e nella pubblicità ingannevole sono stati introdotti *dei correttivi o rimedi sostanziali: il Codice del consumo e il Codice di autodisciplina pubblicitaria*. La tutela del consumatore - durante il compimento delle scelte di acquisto, scambio o consumo dei prodotti, la comparazione con altri simili e la consapevolezza della decisione commerciale-deriva dall'informazione veicolata dai mezzi di comunicazione dove *la pubblicità* svolge un ruolo assolutamente predominante. Nell'ordinamento italiano la *pubblicità ingannevole* è soggetta alla competenza concorrente fra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e l'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria (IAP) quali sistemi al servizio del consumatore sul piano amministrativo e nel

settore pubblicitario. L'Autorità amministrativa, attraverso il Codice del consumo, tutela il consumatore dalle pratiche commerciali scorrette fra imprese e consumatori – introdotte dalla Direttiva 29/05/CE - a cui appartiene la *pubblicità ingannevole* e stabilisce le condizioni di liceità della pubblicità comparativa diffusa con ogni mezzo, assicurando il funzionamento del mercato e la concorrenza tramite interventi di carattere pubblicitario. Diversamente, la pubblicità ingannevole, sorta dall'alterazione del circuito informativo nella comunicazione commerciale, è disciplinata nel Codice di settore e di competenza dell'Istituto di Autodisciplina pubblicitaria nelle procedure d'intervento. Nello specifico, il Codice IAP mira alla diffusione «della cultura dell'autodisciplina quale strumento fondamentale e strategico per creare una comunicazione commerciale sostenibile e socialmente responsabile tra imprese e consumatori, garantendo a pieno il raggiungimento degli obiettivi dello IAP». Dal quadro descritto emerge il parallelismo e le diversità tra gli organismi coinvolti competenti nel diritto pubblico dell'economia e nel settore privato delle comunicazioni a tutela del consumatore.

Infine, l'analisi si è soffermata sulla funzione di tutela del consumatore attribuita all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, anche con riguardo alla disciplina del Codice del Consumo e agli interventi dell'Istituto di autodisciplina pubblicitaria legato al Codice di settore. Dopo aver esposto le caratteristiche e le diverse funzioni di tali organismi, la *pubblicità ingannevole relativa alle indicazioni nutrizionali e salutistiche sugli alimenti* è stata esaminata alla luce di taluni *interventi giudiziali e stragiudiziali a difesa del consumatore*, tra cui le decisioni dell'AGCOM nei casi Danacol e Pro Active e le pronunce del Giurì nei casi Omega 3 Double Plus++ e Kilocal Magra.



## **CAPITOLO I**

### **LA DISCIPLINA DELL'ETICHETTATURA**

#### **1.1 La regolamentazione europea in materia di etichettatura, la fornitura di indicazioni sugli alimenti ai consumatori e le indicazioni obbligatorie.**

La crescente attenzione verso la sicurezza alimentare e il benessere comune ha determinato lo sviluppo normativo di disposizioni nazionali ed internazionali riguardo le informazioni dei prodotti alimentari trasmesse ai consumatori, al fine di assicurare una corretta scelta di acquisto. L'espansione del mercato alimentare dovuta all'ampliamento della filiera agro-alimentare, all'utilizzo di prodotti chimici nei processi produttivi e alla distribuzione globale delle merci, ha incrementato rischi e pericoli per la salute umana sorti dall'alterazione degli alimenti "dai campi alla tavola". Pertanto, la normativa alimentare ha disciplinato la produzione e la commercializzazione degli alimenti mediante un sistema di controlli e prevenzione volti a garantire la libera e sicura circolazione dei prodotti, realizzando interessi sociali ed economici. Il diritto alimentare costituisce una materia trasversale che trae origine da una pluralità di fonti: «le leggi, i regolamenti e le disposizioni amministrative riguardanti gli alimenti in generale e la sicurezza alimentare in particolare,

sia nella comunità che a livello nazionale»<sup>1</sup>. La prima fase della legislazione fu caratterizzata dall'introduzione delle *direttive* e dai relativi meccanismi di adattamento degli Stati membri, la seconda venne segnata dalla svolta nell'approccio del legislatore UE secondo lo schema dei *regolamenti*. La ragione della scelta ricadeva nella loro caratteristica principale: "la diretta applicabilità contestuale ai Paesi membri" esclusi margini di intervento statale e meccanismi interni tipici delle direttive. Tale condizione rende tutt'ora i regolamenti idonei a garantire un miglior funzionamento del mercato interno e l'armonizzazione delle varie legislazioni. Di seguito l'Unione Europea costituì una politica comune per evitare che posizioni divergenti fra gli Stati membri riguardo i concetti, i principi e le procedure nel settore alimentare potessero limitare la libera circolazione di merci, provocando l'alterazione del mercato e riducendo la tutela dei consumatori. Il progetto concretizzava la volontà di «garantire un elevato livello di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti»,<sup>2</sup> unificando le differenti legislazioni in una politica alimentare comune. (PAC) mediante norme applicabili a tutti gli alimenti in commercio. Nella ripartizione delle competenze, in virtù del primato del diritto europeo rispetto agli Stati membri, le disposizioni ed i principi dell'UE condizionano la normativa nazionale competente in ambiti residuali non armonizzati. Tuttavia è possibile che il legislatore nazionale deroghi in casi eccezionali ad alcuni obblighi generali : in assenza di norme

---

<sup>1</sup> Il Reg. (CE) N. 178/2002 stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

<sup>2</sup> REGOLAMENTO (CE) N. 178/2002 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

comunitarie specifiche gli Stati hanno facoltà di introdurre disposizioni interne di carattere complementare, in maniera conforme alla procedura comunitaria.

L'oggetto principale del diritto alimentare è la categoria degli "alimenti" definita «qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito da esseri umani»<sup>3</sup>. Affianco al *consumatore* quale destinatario delle disposizioni in materia. Nell'ordinamento italiano tale posizione è definita nel Codice di consumo che intende per consumatore o utente «la persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta». (art. 3 lett. a)

Il precedente Regolamento (CE) n.178/2002 già definiva la figura del consumatore finale come «*il consumatore finale di un prodotto alimentare che non utilizzi lo stesso in una operazione o attività d'impresa del settore alimentare*» divenendo nozione generale nel diritto alimentare. In tale senso il Reg. n.178/2002 identifica il consumatore di alimenti nella nozione di consumatore finale come ultimo e definitivo destinatario del prodotto. Il confronto fra i due termini non intende proporre un nuovo concetto, bensì sottolinea che gli obblighi informativi in tema di pubblicità e sicurezza, sussistono solo quando l'alimento verrà consegnato al consumatore finale che lo consumerà<sup>4</sup>.

La giurisprudenza comunitaria della Corte di Giustizia ha contribuito notevolmente a definire la figura del consumatore di alimenti, attraverso

---

<sup>3</sup> Di cui sopra REGOLAMENTO (CE) N. 178/2002.

<sup>4</sup> COSTATO L., *Compendio di diritto alimentare*, Scienze giuridiche, , 2017 p 83.



l'elaborazione della figura del *consumatore medio*<sup>5</sup> quale «consumatore normalmente informato, ragionevolmente attento e avveduto, tenuti presenti i fattori sociali, culturali e linguistici».

Quest'ultima posizione è stata condivisa e assunta come parametro di riferimento di alcune specifiche discipline: il Regolamento (CE) N.1924/2006 relativo ai *claims nutrizionali e salutistici sui prodotti alimentari* sottintende che l'impiego delle suddette informazioni è consentito “solo se ci si può attendere che il consumatore medio ne comprenda gli effetti, secondo la presente formulazione” (art. 5 par 2).

La tutela del consumatore divenuta centrale nelle politiche comunitarie è stata riconosciuta all'interno dell'art. 169 TFUE volto a «promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurarne un livello elevato di protezione» affianco all'art. 12 TFUE che realizza «nella definizione e nell'attuazione delle politiche o attività dell'Unione le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori». Per rafforzare la protezione dei consumatori la Comunità ha elaborato un regime di responsabilità legale gravante sugli *operatori alimentari*, al fine di preservare le migliori condizioni di acquisto e sicurezza attraverso notizie sulla salute e indicatori corrispondenti a personali considerazioni ambientali, religiose, ed etiche di per sé significative<sup>6</sup>. Il dovere di trasparenza e rintracciabilità degli alimenti assieme alla leale comunicazione nei confronti della pubblica Autorità e verso il consumatore si traducono in un duplice obbligo: negativo di non porre nel mercato alimenti o mangimi a rischio e positivo di ritirare o richiamare dal mercato prodotti non sicuri. In assenza di disposizioni

---

<sup>5</sup>SPOTO G., *Tutela del consumatore, etichette a semaforo e informazioni “negative”*, in *Riv. Dir. Alim.*, 2018. p 3 ss.

<sup>6</sup> GERMANO' A., ROOK BASILE E., *Manuale di diritto agrario comunitario*. in *Il Diritto dell'Alimentazione, dell'Ambiente e dell'Agricoltura*, Torino, 2014. 386 p.

europee “nel dettaglio” un alimento è considerato sicuro se conforme alle norme nazionali dello Stato membro «sul cui territorio è immesso nel mercato» secondo il principio del mutuo riconoscimento<sup>7</sup>. Il tema dell’etichettatura alimentare richiede di scindere la nozione di etichetta dal termine etichettatura per evitare usi impropri e confusione nella trattazione. Il Regolamento CE n.1169/2011 nella sezione dedicata alle *definizioni specifiche* colloca l’*etichetta* nell’ambito delle «informazioni sugli alimenti» ovvero le informazioni inerenti un alimento e messe a disposizione del consumatore finale mediante l’ etichetta, altri materiali di accompagnamento o qualunque altro mezzo, compresi gli strumenti tecnologici o la comunicazione verbale. Mentre *l’etichetta apposta sui prodotti alimentari* indica «qualunque marchio commerciale o di fabbrica, segno, immagine o altra rappresentazione grafica scritto, stampato, marchiato, impresso in rilievo o a impronta sull’imballaggio o sul contenitore di un alimento o che accompagna detto imballaggio o contenitore.» Nel mercato moderno l’etichettatura assolve la funzione di rendere conoscibile (con linguaggio disponibile al consumatore), la natura esatta e le caratteristiche del prodotto, veicolando una serie di informazioni utili per la formazione di scelte di acquisto *consapevoli* che, soddisfino le aspettative negoziali, salutistiche e nutrizionali del consumatore.

La funzione informativa agevola il compimento di scelte responsabili, favorendo l’esercizio del diritto di scelta attraverso la fruizione delle informazioni al pubblico. Essa rappresenta un’efficace strumento di

---

<sup>7</sup> Sentenza Cassis de Dijon della Corte di Giustizia in COSTATO L., *Compendio di diritto alimentare*, Scienze giuridiche, 2017, p 63-65.

comunicazione dal mondo produttivo alla “collettività”<sup>8</sup> mediante la presentazione di indicazioni obbligatorie imposte dalla legge, altre contenute nella tabella nutrizionale a cui seguono le indicazioni volontarie: indici nutrizionali e salutistici apposti dal produttore per esaltare le qualità e i benefici legati al consumo dell’alimento. L’etichettatura mira a garantire una situazione di *mutuo vantaggio* per il consumatore e l’operatore alimentare<sup>9</sup>, costituendo un “ponte virtuale” fra i due protagonisti. Da un lato assicura una leale e trasparente informazione dove il consumatore ritrova gli strumenti per misurare la qualità-prezzo del prodotto rispetto ad altri beni omogenei, così da captare i caratteri soggettivi, i pregi e le mancanze. Dall’altro offre all’operatore economico uno strumento di vendita diretta e reclame pubblicitaria, escludendo le indicazioni vietate dalla legge poiché idonee a trarre in inganno il consumatore e ridurre il livello di protezione. Il frequente ricorso all’aggettivo *consapevoli* evoca «la capacità del soggetto di possedere strumenti e competenze per valutare differenti informazioni, confrontarle e andare oltre l’apparenza.»<sup>10</sup>.

Tuttavia l’elevato sviluppo tecnologico e i nuovi meccanismi di produzione industriale non costituiscono più il discrimine fra una grande o una piccola

---

<sup>8</sup> REGOLAMENTO (CE) n .1169/2011 nelle *Definizioni specifiche* definisce La Collettività “qualunque struttura (veicolo o un banco di vendita fisso o mobile), come ristoranti, mense, scuole, ospedali e imprese di ristorazione in cui, nel quadro di un’attività imprenditoriale, sono preparati alimenti destinati al consumo immediato da parte del consumatore finale”.

<sup>9</sup>“*Etichettatura: competitività, informazione del consumatore e miglior regolamentazione per l’Unione Europea*”,in ASSOCIAZIONE DIFESA CONSUMATORI E AMBIENTE , 2006.

<sup>10</sup>DI LAURO A., *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi, La costruzione di una responsabilità del consumatore*” ,in Riv. Dir. Alim., 2012 , p 5.